

LA DIRECTRIZ CONSTITUCIONAL

El mandato constitucional y el sistema de poderes

La permanencia y vigencia de los artículos primigenios de la Constitución estadounidense es un buen ejemplo de la visión pragmática que ha regido la vida política nacional. Desde su concepción, la clase dirigente la concibió como el acuerdo nacional plasmado en artículos. En su pequeña estructura, establecieron la praxis política de la división de poderes como parte del juego del equilibrio de poder, de los pesos y contrapesos que reflejan la constante necesidad de negociar entre las tres instituciones federales. Es el eje que da forma y expresión a su gobernabilidad. La directriz política es el espacio en el que se hallan contenidos los principios de gobierno, en los cuales los estadounidenses siguen encontrando los argumentos e instituciones para legitimar y regular esa gama casi infinita de la pluralidad de intereses existentes en los diversos sectores del gobierno.

La perdurabilidad de esta directriz política, sin grandes modificaciones, no implica sólo un documento que entre los estadounidenses encuentra un consenso para controlar y dirigir su desarrollo político, social, cultural y, sobre todo, su desarrollo económico. La forma en que se estructuró la función y equilibrio de sus poderes federales ha contribuido al periodo de estabilidad que se vivió en el siglo xx (Lowi y Ginsberg, 1992: 27). Aunque se vivieron movimientos sociales pro derechos civiles y manifestaciones antibélicas, el proyecto político contenido en la Constitución continúa vigente.

La historia de la Constitución de Estados Unidos es también la de un conjunto de ideas políticas que han dado continuidad y unidad social a ese país. Durante más de doscientos años, los artículos sólo han sido modificados gradualmente; continúan vigentes hasta la fecha, y a pesar de los problemas electorales serios (como los que se vivieron en la elección presidencial de 2000), no se ha planteado la necesidad de una nueva Carta Magna. La visión pragmática con la que se elaboró fue tan certera que demuestra su funcionalidad para mantener el consenso político y lo poco que interesa a los actores políticos entrar en un debate sobre la necesidad de cambios a ese nivel.

De igual manera, la Constitución estadounidense ha sobrevivido a otros hechos históricos calificados como críticos, que en ocasiones implicaron factores no sólo

nacionales —las guerras civiles—, sino también extranjeros —las guerras mundiales—. Empero, no debe pensarse en un sistema de gobierno fosilizado, aunque los estadounidenses mismos están habituados a considerar a sus instituciones políticas como la consumación de la inventiva humana y el objeto idóneo de veneración patriótica. Por ello suelen ser ciegos al hecho de que esas instituciones evolucionan constantemente, tanto por el uso como por propósitos deliberados, y que precisamente ha sido esa flexibilidad la que les ha permitido conservarse. Este documento significa para muchos el compromiso político de una sociedad que sigue debatiendo el significado de democracia, libertad individual, igualdad política y social, entre otros conceptos, pero otros más sigue siendo congruente con la defensa de un sistema basado en intereses económicos que son protegidos por su poder político.

Pese a todo, como las constituciones (escritas o no) no se aplican por sí solas, es preciso dar crédito a la longevidad del sistema político estadounidense a la clase política que ha sido elegida durante toda su historia y que ha logrado reconciliar los intereses tremendamente disímiles y conflictivos de una nación inmensa e inquieta. Es posible que, como dijera lord Bryce (1919), “los políticos estadounidenses estén dotados de mediana inteligencia y una virtud menos que mediana, pero han demostrado cierto genio innato para la conciliación”. Este autor una vez más aborda la capacidad de conciliar de forma similar a la de negociar, lo cual ha impedido que la estructura entera se derrumbe sobre ellos. Es preciso recordar que las últimas elecciones presidenciales fueron cuestionadas en su proceso y que después de mes y medio de haber sido realizadas y de haberse especulado demasiado sobre la limpieza de éstas se dio el triunfo al hijo del ex presidente Bush a principios del siglo xx (Denenberg, 1976: 5 y ss.).

La Constitución es la norma suprema que da identidad política a todo ese país. Lo breve del documento y la forma ambigua en que se redactó son dos de sus características. Otra es que los artículos que tratan de las relaciones entre los poderes federales están contemplados de manera poco clara, permitiendo la existencia de múltiples interpretaciones sobre las responsabilidades del gobierno de cada uno de los tres poderes que conforman su estructura central. La separación de poderes es también resultado de la desconfianza que su primera clase dirigente tuvo sobre la creación de un gobierno absoluto, pues fueron antagónicos —como señala Lipset— a la figura maquiavélica del poder del príncipe (Lipset, 2000: 45-47).

La Constitución otorga al Congreso la capacidad de acción para transformar una idea defendida por uno o varios legisladores en una política nacional. Los alcances políticos de esta facultad legislativa van más allá de quedar contempladas dentro de una ley; algunas, al ser ejecutadas, tienen una repercusión directa tanto en el ámbito nacional como en el internacional. La respuesta oficial al efecto de extraterritorialidad de actos políticos internos la dan sus políticos con el argumento pragmático que señala que dicha decisión se tomó o ejecutó por “seguridad nacional”.

El Legislativo no comparte solamente poderes con la Presidencia y el Poder Judicial, sino también con los estados de la federación. Tal es el caso de las enmiendas a la Constitución, que pueden ser propuestas por un voto adquirido por mayoría de dos tercios en ambas cámaras. El Congreso precisa el modo de adopción en los estados, así como la fecha límite de adopción (Toinet, 1994: 106-111).

Por otra parte, los artículos 2º y 3º de dicha Constitución crean y señalan las responsabilidades de los otros dos poderes que integran el gobierno estadounidense: el Ejecutivo y el Judicial. Esta misma división de poderes fomenta diferencias y contrapesos que se desarrollan hasta volverse en algunos casos serios conflictos entre sí.

En el ejercicio de estas responsabilidades encargadas a cada rama de gobierno, se encuentra plasmado el conflicto político que se presenta en el momento de gobernar; es decir, los pesos y contrapesos constitucionales desarrollan la lucha para instaurar las políticas que, en cierto momento, convengan a alguna de las diferentes ramas de gobierno. Los poderes Ejecutivo y Judicial son los otros actores centrales en el mandato constitucional, de ahí la importancia de analizarlos junto con el Legislativo, pues la representación política del Congreso federal se ejerce en este marco de la lucha entre poderes (Bowles, 1993: 306-310).

El Poder Legislativo

La primera institución que se menciona para dar origen al gobierno federal es el Poder Legislativo; la principal autoridad en la creación de leyes y la institución primera que da lugar y funcionamiento a los espacios políticos para ejercer, día a día, su sistema representativo. En el artículo 1º, secciones 8 y 9, encontramos los poderes conferidos al Congreso por diversas razones constitucionales, una de las más importantes (si no es que la más importante) es la capacidad de financiar todas las acciones de gobierno. Entre los poderes principales atribuidos al Congreso se encuentra la facultad para crear y recaudar impuestos, reglamentar la inmigración, así como regular el comercio exterior. El Poder Legislativo ejerce poderes presupuestales y fiscales, pues aun cuando la palabra presupuesto no aparece en la Constitución, el artículo 1º lo hace posible. En este caso se trata de poderes potencialmente importantes que ejerce a pesar de las intromisiones presidenciales y la ineficacia parlamentaria, es decir, lo lento que en ocasiones llega a ser el proceso de negociación de tantos intereses y temas tan diversos, así como la participación de actores o grupos de presión que luchan por ser más favorecidos por el manejo del dinero público. La dificultad que implica acordar las partidas presupuestarias ha reducido particularmente la autoridad del Congreso en esas materias, aun con las tentativas

de racionalización presupuestaria que todas las legislaturas —desde los años setenta— han tratado de ejercer.

El ejercicio de la representatividad nacional está condicionado y sujeto a otros poderes propios y compartidos del Poder Legislativo. La capacidad de ejercerlos tiene que ver directamente con los otros actores que dan vida y forma al juego de la política de presión. Entre estos poderes se encuentra el ejercicio de responsabilidades propias y compartidas para instrumentar políticas relacionadas con la vida comercial, con el nombramiento de la burocracia federal, con el juicio político y con la resolución de conflictos electorales. Además, el poder de hacer está ligado a las facultades sobre asuntos exteriores y de política fiscal, facultades interrelacionadas con el poder de decisión de los diversos medios de recabar recursos financieros y determinar cómo se gastarán los fondos y empréstitos por cuenta de Estados Unidos, establecer una regla uniforme de naturalización y leyes estándares en materia de quiebra en todo el territorio estadounidense, acuñar moneda, determinar su valor y el de las extranjeras, así como fijar los patrones de pesos y medidas, garantizar la represión de la falsificación de títulos y de la moneda corriente, establecer oficinas de correo y rutas para éste, promover el progreso de la ciencia y de las artes útiles —asegurando a los autores y a los inventores, por un tiempo limitado, un derecho exclusivo sobre sus escritos o inventos— y crear jurisdicciones subordinadas a la Suprema Corte (Constitución de Estados Unidos, 1987: 27).¹

La llamada cláusula del comercio le confiere el poder de regular las transacciones comerciales. En la sección octava encontramos claramente la flexibilidad de interpretación de la Constitución estadounidense, al ser en esta parte donde se encuentra la cláusula de comercio, que se desglosa en un número impresionante de ejecuciones, en referencia a las políticas comerciales que ejerce ese país con el resto de las naciones. De acuerdo con esta sección del artículo 1º, el Congreso estará facultado “para regular el comercio con naciones extranjeras y entre los distintos Estados del país, así como con las tribus indígenas [...]”.²

¹ La lista de los poderes del Congreso que se enumeran es poco clara y, al mismo tiempo, en algunos puntos es muy vaga, originando incesantes querellas constitucionales. Paradójicamente, lo anterior permite la extensión del Poder Legislativo en la conducción de la política nacional.

² En 1877, el Congreso resintió la irresistible presión de los populistas y, sobre todo, de los agricultores del Modelo Oeste; así, tras el fracaso de treinta propuestas de ley presentadas desde 1874 en relación con la reglamentación, creó la Interstate Commerce Commission, cuya misión consiste en reglamentar las prácticas discriminatorias de los ferrocarriles. A pesar de que en principio las desviaciones de procedimiento son frecuentes, a pesar de las miles de quejas (una sola compañía de ferrocarriles será condenada por los tribunales entre 1887 y 1905) que aún persisten, esta primera decisión del Congreso permitirá establecer un sistema de reglamentación que, a fin de cuentas, protege mejor que antes a los trabajadores y a los consumidores. Existen temas centrales para la conducción política como es la discusión de quien debe decidir la política comercial en ese país. la pugna entre el Legislativo y el Ejecutivo ha llevado a la intervención del Poder Judicial, el cual, a la interpretación de esta cláusula por el Tribunal

La forma en que se redactó la cláusula de comercio permite que la Corte Suprema estadounidense haya interpretado el comercio no sólo como el intercambio de bienes, sino como todo género de actividad comercial. La Corte ha interpretado el término “entre los distintos estados” para que incluya no sólo las transacciones entre las fronteras estatales, sino también cualquier actividad que afecte al comercio de más de un estado. De igual manera, la Corte ha interpretado la palabra *regular* en el sentido de alentar, promover, proteger, prohibir o restringir. En consecuencia, el Congreso aprueba leyes y proporciona fondos para mejorar las vías fluviales, hacer cumplir las medidas de seguridad en materia de aire puro y prohibir que ciertos productos sean enviados de uno a otro estado. También regula el tránsito de personas, ferrocarriles, acciones y valores bursátiles, incluso las señales de televisión (cit. en Cushman Jr., 2006).

Las otras facultades del Congreso

En la actualidad, el Poder Ejecutivo es fundamental para diseñar la política de comercio de ese país, ya que éste no ha cedido su facultad de tener la última palabra en cuanto a los acuerdos comerciales que se realicen con otros países. En los últimos años, la estrategia comercial más importante para América Latina ha residido en negociar acuerdos macro, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Al ejercer estos poderes, el Congreso impone tarifas, regula la marina mercante y la aviación. En ocasiones, estos poderes son instrumentos de política exterior al utilizarlos para establecer embargos en contra de los países que ellos consideren poco “amistosos” con Estados Unidos, como el caso de Cuba. El Congreso autoriza la participación y contribución de ese país en financiamientos internacionales. El poder de comercio se utiliza para promover, anular o simplemente dar reglas para tratados con otras naciones. Dicho poder se refleja en un tratado, en un acuerdo ejecutivo o en las leyes aprobadas por el Congreso (Lammers *et al.*, 1988: 135; Kura, ed., 2001).

Históricamente, Estados Unidos ha sido un país de inmigrantes, y los legisladores, a su vez, han sido los encargados de definir las diversas políticas que se han puesto en marcha al respecto en varias épocas. Si se revisan los debates presentados en congresos en los que se han aprobado las leyes de migración, se tendría un excelente testimonio de los diversos argumentos que se presentan (casi de manera histórica) en pro y en contra de la migración. La facultad de crear y modificar las

Supremo en *Gibbons vs. Ogden* 22 U.S. 1 (1824) 22 U.S. 1 (Wheat.), permitirá, posteriormente, que el campo de acción del Legislativo se amplíe. A pesar de la “bendición” judicial, el Congreso no se atrevió a utilizar esta cláusula antes de finalizar el siglo XIX.

políticas de inmigración y naturalización del Congreso también se contempla en esta parte de su Constitución.

Permanentemente, el Congreso trabaja sobre algún aspecto relacionado con el problema de la inmigración; sin embargo, cuando se trata de modificar varios aspectos, o incluso la propuesta es una ley general, los legisladores se enfrentan a un tema en extremo difícil para la negociación política, por lo que tratan con sumo cuidado la iniciativa, pues sin duda involucra a gran parte de la unión, así como a miles de grupos de interés con tendencias ideológicas altamente opuestas.

En la conformación del gobierno federal existen poderes compartidos con el presidente, como en los nombramientos de los primeros niveles de la burocracia. Así, el Senado únicamente da “su opinión y su consentimiento” acerca de las propuestas presidenciales para los miembros del gobierno, jueces federales, embajadores y altos funcionarios. Además, el Senado interroga a un candidato propuesto por el presidente, durante el tiempo que sea necesario y a veces resulta desagradable cuando los senadores ponen en evidencia hasta los más pequeños errores de la vida profesional o privada de la persona, con tal de negar la autorización para ocupar el cargo al que fue propuesto.

El conflicto de aprobación de los futuros funcionarios por lo general se presenta en los candidatos a puestos de alto nivel. En esos casos, el Senado ha negado con mayor frecuencia los nombramientos propuestos. Las sugerencias presidenciales han sido descartadas porque se retiró la propuesta, por inacción del Senado o por simple y llana negativa.

Así, dentro del documento no encontramos una referencia especial para que el Poder Legislativo ejerza un veto sobre los proyectos del Ejecutivo, pero en la práctica política sí existe y se da de diversas maneras; por ejemplo, cuando una iniciativa de ley es favorable al Ejecutivo, pero contraria a los intereses del Congreso, puede anularse en el proceso de convertirse en ley. Otra forma de ejercer el veto por parte del Congreso es a través de la aprobación de leyes que prohíban ejecutar acciones al presidente sin el consentimiento del Congreso (Vogler, 1985: 52).

La principal limitación a la facultad de nombramientos del presidente radica en la disposición constitucional de que el nombramiento se hará por y con el “consejo y consentimiento del Senado”. Los cargos que exigen una confirmación del Senado son considerados superiores; los que no la necesitan se califican como cargos inferiores. El proceso de confirmación ha crecido bastante, como consecuencia del agrandamiento del gobierno federal.

En el LXXIV Congreso (1935-1937), el Senado tenía que confirmar el nombramiento de 22 487 personas, mientras que en el XCVI Congreso (1979-1981) se confirmaron 154 797 puestos. La mayoría de las confirmaciones que pasan por el Senado se consideran de rutina, entre las que se encuentran las promociones de oficiales

militares, oficiales de servicios especiales, así como del Servicio Exterior y de funcionarios pertenecientes a los servicios de salud pública. Estas postulaciones usualmente pasan en bloque y su confirmación se considera una mera formalidad.

El especialista Joseph P. Harris señala que el 99 por ciento de las nominaciones entran en esta categoría. Sólo en el 1 por ciento de las nominaciones surgen desacuerdos entre el Poder Ejecutivo y el Senado, la mayoría de las veces para ocupar altos cargos, en una posición de influir o en ciertos casos para la toma de decisiones políticas centrales, por su importancia para la administración de la cual forman parte. Este tipo de nominaciones incluye al gabinete, puestos de subgabinete, de procurador general, los puestos diplomáticos de mayor importancia, al igual que los de más alta jerarquía en la milicia.

Para autores como Saye, el Senado, a través del tiempo, ha ocupado virtualmente las facultades del presidente para nombrar a un gran número de funcionarios federales en cargos que desempeñan en las entidades; destacan los recaudadores de aduanas, funcionarios de la Casa de Moneda, jueces de tribunales de distrito, alguaciles y fiscales de distrito. En caso de que el presidente haga una designación de esta naturaleza sin consultar al Senado, este cuerpo tiene la opción legal de rehusarse a confirmar el nombramiento (Saye *et al.*, 1981: 228; cit. en Plessner, 2007).

En cuanto al nombramiento de los jueces federales de tribunales inferiores, los senadores estatales intervienen directamente. La posición en pro o en contra en ocasiones tiene su origen en la simpatía de los senadores hacia los candidatos. Las postulaciones tienen que ver incluso con su filiación partidista —si son del mismo partido, es más fácil su aceptación; en caso contrario, existe una facultad de veto individual y total—, lo cual vuelve innecesario que los senadores ofrezcan públicamente la mínima justificación sobre la decisión tomada.

Tradicionalmente, los demás senadores respetan la decisión de sus colegas, que procede de la opción más eminentemente clientelista que pueda imaginarse. No ocurre lo mismo en lo concerniente al Tribunal Federal de Washington, D.C., institución cuyo origen se explica por el hecho de que la ciudad capital no está representada en el Congreso bajo el mismo criterio que las demás entidades, sólo tiene derecho a tener un representante que funge como delegado, quien sólo tiene un voto consultivo. Tal vez ello justifique la preeminencia presidencial en este tribunal.

En la historia estadounidense han sido mínimas (no más de quince) las propuestas ministeriales negadas a los presidentes. De las últimas administraciones que han experimentado esta negativa se encuentra la encabezada por el republicano George Bush, cuyo candidato para secretario de la Defensa, John Tower, se rechazó con 53 votos contra 47, en marzo de 1989. Los argumentos del Senado (controlado entonces por demócratas) aludieron a la vida disipada del funcionario, lo que impedía que fuera la persona adecuada para tener ese cargo en el gabinete.

Sin embargo, las negativas del Senado a los escalafones más bajos son frecuentes. Por lo general, las propuestas presidenciales son bloqueadas en comisión y retiradas por la Presidencia.³

El Congreso no dispone, en ese aspecto, de poderes tan amplios como el presidente. En cambio, sí posee un arma absoluta: el juicio político (*impeachment*). En términos constitucionales, consiste simplemente en el proceso de inculpación que debe adoptarse por mayoría simple en la Cámara de Representantes (que desempeña en esa forma el papel de una cámara de acusación). El Senado se constituye entonces en una institución judicial llamada Corte Alta, presidida por el presidente de la Suprema Corte (*chief justice*) y debe dar su veredicto por mayoría de dos tercios.

Quizá por su carácter rotundo, este instrumento de gobierno es poco utilizable. Como lo señalaba lord Bryce en *The American Commonwealth*: “El juicio político es la más pesada pieza de artillería del arsenal parlamentario. Es tan pesada que resulta inadecuada para todo uso ordinario” (Bryce, 1919).

En efecto, el presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios civiles de Estados Unidos no pueden ser sujetos a un juicio político más que por “traición, concusión, crimen contra la cosa pública o delito grave” (art. 2º, sec. 4). La traición está definida en el artículo 3º, sección 3, apartado 1, como “el hecho de tomar armas [contra Estados Unidos], o de unirse a sus enemigos prestándoles apoyo y ayuda”. La pena consiste únicamente en la destitución y la prohibición para obtener una función pública, pero de ningún modo impide perseguimientos ulteriores ante los tribunales ordinarios.

Destaca cómo sólo dieciséis personas han resultado inculpadas; quince han sido juzgadas por el Senado y únicamente cinco (jueces) han sido destituidas desde los orígenes de la república. Uno de estos últimos casos ocurrió en 1986. En 1989, otros dos jueces fueron presentados ante el Senado.

Además, el Congreso se manifiesta durante la elección del presidente en caso de elecciones polémicas. El proceso señala que el presidente será designado por la Cámara y la elección del vicepresidente corresponde al Senado. Paradójicamente, la mayoría electoral, entendida como un voto por ciudadano, no siempre define al ganador. No obstante, en varias ocasiones, durante el siglo xx, el temor de que una mayoría no se definiera debido a la presencia de un atractivo candidato independiente, la Cámara no debió pronunciarse más que en dos ocasiones: en 1800 y en 1824.

³ Por ejemplo, en un año perfectamente ordinario, 1977, Carter sometió 54 065 propuestas al Congreso (la inmensa mayoría consistía en promociones para los militares; únicamente 1 961 eran civiles y sólo 200 de alto nivel), de las cuales 61 fueron retiradas (0.1 por ciento). Ninguna se rechazó.

Las elecciones de noviembre de 2000, por su polémico (y dudoso) resultado —las instituciones electorales y las judiciales tardaron más de mes y medio en dar a conocer un vencedor— fueron la última ocasión en que se especuló que el Congreso sería el encargado de nombrar al presidente de ese país.⁴

El Congreso, junto con el Poder Ejecutivo, son por mandato constitucional claves para la elaboración de la política exterior del vecino país del norte. Esta facultad compartida ha llevado a que exista un conflicto permanente entre estos dos poderes. No en pocas ocasiones el comportamiento del Ejecutivo es cuestionado (e incluso sancionado) por el Legislativo (Oleszek, 1984: 3).

En el ámbito de la legislación, el Congreso ejerce su más poderosa influencia sobre las relaciones exteriores, como consecuencia de que toda medida de política exterior propuesta por el presidente exige algún tipo de aprobación legislativa. En el momento en que algunas de esas propuestas se elevan al Congreso bajo la forma de proyectos o iniciativas de ley, se da un amplio margen de posibilidades de que ambas cámaras las enmienden o rechacen.

El conflicto también abarca a otros sectores de la administración, como el de la burocracia responsable de los asuntos exteriores del Ejecutivo, que en no pocas ocasiones ha criticado duramente esa facultad del Legislativo, argumentando que los representantes y senadores, al tener que trabajar en dos niveles (los asuntos nacionales y los intereses de los grupos de presión) pierden capacidad para entender la importancia de los asuntos concernientes a la política exterior. Por ello, la burocracia encargada de la política exterior considera a los congresistas como necios; que al capricho del azar y los mezquinos intereses locales han sido colocados en un puesto cuya comprensión y eficacia son nulas para una correcta elaboración de la política exterior (Molnar, 1980: 87).

Una influencia aún más vigorosa sobre la conducción de los asuntos exteriores es ejercida por el Congreso y, en su mayoría, por la Cámara de Representantes, mediante la facultad de intervenir en las asignaciones de fondos para los programas gubernamentales en política exterior.

En este punto cabe destacar los amplios poderes del Legislativo en lo referente a la aprobación y distribución del presupuesto federal, en la ratificación de tratados y en la confirmación de puestos clave para la creación y ejercicio de la política exterior, reglamentar la inmigración, así como reglamentar el comercio exterior de Estados Unidos.

Históricamente, el poder sobre el dinero, bolsa (o *purse* como se denomina en inglés), ha sido el primer poder ejercido por el Congreso; rechazar o conceder fon-

⁴ A partir de la Vigésimaquinta Enmienda de 1967, el Congreso interviene también en la designación de un nuevo vicepresidente, en caso de que el anteriormente electo no se halle disponible. Entre 1973-1974, el Congreso debió elegir a otros tantos vicepresidentes: Gerald Ford y Nelson Rockefeller.

dos, por ejemplo, puede controlar la magnitud y el poderío de las fuerzas armadas, afectando así el poder de negociación del presidente con otros países. Al desaprobando fondos, el Congreso puede forzar al presidente a cesar las actividades de combate en ciertas áreas, como en el caso de Camboya y Laos, donde el Congreso votó por no otorgar fondos para futuras actividades de combate en esas áreas después del 15 de agosto de 1973, demostrando así su capacidad para restringir el poder de guerra del Ejecutivo.

Otro caso que ha pasado a la historia reciente de ese país fue la negativa del Congreso a que se diera más ayuda militar a la Contra nicaragüense en tiempos de la administración de Reagan. Dentro de este conflicto se encuentra el debate sobre los poderes de guerra, la asistencia militar en el exterior y la exportación o venta de armamento (Frank, 1979: 150).

El Congreso influye tanto en las operaciones del Departamento de Estado, como en las de otros organismos que intervienen en la planeación y, en ciertos casos, en la ejecución de la política exterior. La vigilancia o intervención del Congreso gravita marcadamente en programas de política exterior que impliquen el desembolso de grandes sumas de dinero. El poder de la bolsa es considerado también como uno de los principales instrumentos políticos para negociar con el Ejecutivo.

El politólogo Cecil V. Crabb Jr. señala que el Congreso ha utilizado pocas veces su poder sobre la bolsa de manera total para cambiar las relaciones exteriores, poder utilizado para limitar las actividades del Ejecutivo en asuntos exteriores; de esa manera señala a la administración presidencial lo que no puede hacer, en lugar de decirle lo que él puede hacer (Lammers *et al.*, 1988: 81).

Existen otras dos atribuciones que se complementan con las antes señaladas: investigar y vigilar la conducta de la administración gubernamental en asuntos exteriores y la de aprobar nombramientos y tratados. La labor de investigación sobre las acciones de las otras ramas del gobierno es otro poder que ejerce el Congreso a través del Senado. Desde el caso Lance, el Senado tiene acceso a los expedientes preparados por el FBI sobre las candidaturas más importantes. Es raro que se rechace abiertamente una propuesta presidencial; es más probable que ésta se retire cuando sea inevitable una conclusión negativa. Estos rechazos simulados del Senado no son comunes; abiertas o disfrazadas, las negativas casi nunca son oficialmente políticas, aunque en su mayoría lo son de facto; por lo tanto, deben esgrimirse argumentos de competencia o de orden ético.

En cuanto a la labor de investigar y vigilar la conducta de la administración gubernamental, se amplió después de la renuncia de Nixon en 1975. La opinión pública lo tomó en cuenta y apoyó más la labor de investigación legislativa sobre el Poder Ejecutivo. Esta facultad da a las cámaras una mayor información para debatir y decidir sobre la autorización de los programas presentados por las diversas

dependencias relacionadas con el exterior, y pocas veces llegan a dar públicamente los resultados de las investigaciones. Algunos sectores públicos y privados piensan que es una facultad inquisidora.

Si el Partido Demócrata o el Republicano tienen la titularidad del Ejecutivo y la mayoría de la Cámara de Representantes, sus líderes partidarios recurren a su poder para bloquear las investigaciones que lleguen a ser embarazosas para la administración. Se menciona la Cámara de Representantes y no al Senado porque éste carece de un liderazgo fuerte y sus miembros pueden hacer uso de la palabra cuantas veces lo deseen, con el fin de demandar una investigación al departamento que lo amerite, aun sin el consentimiento de sus líderes. Ésta es una de las razones por las cuales el Senado conduce más investigaciones relacionadas con el gobierno.

Por otro lado, si un partido político opuesto al del presidente es mayoría, es frecuente que aumenten las investigaciones sobre funcionarios pertenecientes al Ejecutivo, primordialmente para que ese partido saque ventaja al partido minoritario en el Congreso, sobre todo en lo que se refiere a la toma de decisiones sobre políticas de gobierno.

Al respecto, el Acta de Reorganización del Congreso (de 1946) disminuyó notablemente el control de los líderes principales sobre los comités encargados de las investigaciones. Estos comités ya no dependieron tanto de ellos, pues la ley les otorgó financiamiento propio para realizar sus investigaciones. En ese año también se crearon los Comités de Operaciones Gubernamentales para cada una de las cámaras, con el fin de investigar irregularidades en los departamentos y agencias del gobierno estadounidense (Harris, 1972: 192).

Existen acuerdos ejecutivos que sirven para vincular a Estados Unidos con otras naciones y que han sido durante largo tiempo un instrumento de su política exterior, sin embargo, estos acuerdos han probado ser materia de controversia, por las diversas implicaciones que tendrían para la sociedad estadounidense (Crabb y Holt, 1984: 47). La aplicación de estos acuerdos fomenta la polémica entre sectores de la sociedad estadounidense, como el político y el académico. En su carácter de iniciador de las negociaciones de un acuerdo internacional, la elección del procedimiento es privativa del presidente, por lo que algunos observadores consideran los acuerdos internacionales como violaciones a la Constitución. Otros los consideran la manera más apropiada de evitar que una minoría en el Senado obstruya la acción en favor del bienestar nacional, de acuerdo con la voluntad de la mayoría.

La opción entre usar un acuerdo ejecutivo o tratado, como procedimiento apropiado para llegar a un entendimiento internacional, es de carácter político. El presidente puede poner en práctica acuerdos ejecutivos incluso en contra de la voluntad expresa del Congreso. Tomar esta decisión refleja el conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, por tener el mayor control sobre las decisiones que se tomen

en el plano internacional. Mientras que el tratado lleva la ratificación por parte de la Cámara de Senadores, aunque por medio del proceso legislativo con intereses económicos llamado *fast track* (o “vía rápida”), la ratificación de la Cámara de Representantes y el Senado es por mayoría simple.

En el siglo xx, durante el periodo posterior a la guerra, el Congreso, por medio del senador John, W. Bricker, republicano por Ohio intentó enmendar la Constitución para restringir severamente la autoridad otorgada al presidente. El argumento fue que los acuerdos ejecutivos podían tener efectos negativos sobre la legislación interna. El segundo intento ocurrió en los años setenta y su éxito fue parcial. Los legisladores de ambas cámaras, cautelosos luego de los excesos cometidos en la guerra de Vietnam, pretendieron por medio de una iniciativa alcanzar una modesta meta: exigir al Poder Ejecutivo que informara al Congreso de los convenios realizados por este país con naciones extranjeras. El Congreso puede invalidar o impedir seriamente los acuerdos del Ejecutivo por diversos medios, uno de los cuales consiste en privar de apoyo económico al programa y otro es el de aprobar una legislación contraria, y con eso anular el acuerdo realizado por el Ejecutivo (Johnson, 1986: 95).

La segunda del artículo 2 de la Constitución señala al presidente como comandante y jefe de la Armada y la Marina, mando que causa serias diferencias con el Poder Legislativo en el manejo de las fuerzas armadas. La historia demuestra cómo los presidentes han ordenado cientos de intervenciones militares a varios países, sin esperar la declaración de guerra del Congreso. Wilson, en 1914, invadió Veracruz; o Roosevelt, en 1898, intervino en Cuba y en República Dominicana con las fuerzas armadas de su país, sin el consentimiento del Congreso.

Para Weisband (cit. en King, 2010), el Congreso en la década de los setenta logra alterar las grandes reglas, recaptura el poder de la guerra vía un sistema conjunto. El procedimiento establece que el presidente consulta al Congreso antes de que se adquiera una posición en política exterior que tenga que ver con la seguridad nacional.

En 1970 y 1971, la Cámara de Representantes aprobó iniciativas que obligaban al Ejecutivo a enviar reportes al Poder Legislativo después de decidir usar las tropas para pelear en otro país. La iniciativa Javits (S. 2956) explica las situaciones en las que el presidente puede recurrir a la fuerza, discrecionalmente, por un plazo de treinta días; en caso de continuar, necesitaría la autorización del Congreso. La discusión para aplicar medios de control sobre las acciones bélicas del Ejecutivo siguieron y así fue como la Cámara de Representantes, bajo la Enmienda Morgan Zablocki (H.R. Res. 542), señaló que se puede poner fin a cualquier guerra iniciada por el Ejecutivo, en caso de que exista consenso para ello en ambas cámaras. En caso contrario, el Congreso, por medio de una votación aprobatoria de mayoría simple en ambas cámaras, puede declarar la guerra y permite al Ejecutivo hacer uso del ejército. De esta

enmienda también surge el poder del veto legislativo o *congressional veto*. Esta cláusula permite al Congreso detener cualquier acción bélica emprendida por el Ejecutivo. Así es como la resolución de los poderes de guerra de 1973 obligó al presidente a consultar e informar al Congreso de cualquier decisión que involucre el uso de la fuerza militar (Frank, 1979: 81).

En la práctica política, la Constitución reconoce los poderes del Poder Legislativo, pero es el Congreso como institución política el que los ejerce realmente, de acuerdo a las circunstancias. El límite del poder del Legislativo está más allá de la Constitución, más bien se le encuentra en las dificultades internas que el Congreso tenga. Su funcionamiento inadecuado se ubica en terrenos de la realidad en su lucha por el poder. En este escenario, en el que diversos bloqueos del proceso legislativo, desigualdades de representación, mayorías incoherentes, falta de programa, de la competencia —juzgada a menudo imposible— contra las otras instituciones, puede ocasionar la pérdida de confianza de la ciudadanía. La crisis de legitimidad actual en buena parte responde a la falta de acciones legislativas que ayuden a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

Sin duda alguna, el Congreso sirve muy bien para la mediación política entre poderes. Y es funcional para destrabar los conflictos entre sí, dando mayor margen a la gobernabilidad. La ambigüedad constitucional es la base del pragmatismo que se refleja en la flexibilidad y funcionalidad de ese gobierno. Su proceder pragmático le permite tomar decisiones políticas que ameritan premura. Pensar en modificar profundamente el sistema implicaría, necesariamente, una revisión y modificación sustancial de su Constitución, situación hasta ahora no contemplada por la clase dominante de ese país.

ESQUEMA 4.1

LOS SEIS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL GOBIERNO ESTADUNIDENSE

Soberanía popular

La fuente de poder del gobierno es el pueblo, creencia que proviene del concepto de contrato social y de la idea de que el gobierno debe ser para el beneficio de sus ciudadanos. En el caso de que el gobierno no proteja a la gente, ésta tiene el derecho de disolverlo.

Equilibrio de poderes

Con el fin de proteger aún más a los ciudadanos, la Constitución estableció un sistema de pesos y contrapesos. Cada rama del gobierno tiene un cierto número de controles que puede utilizar para asegurar que ningún otro poder se convierta en el más poderoso. Por ejemplo, el presidente puede vetar la legislación, la Corte Suprema puede declarar la inconstitucionalidad de las leyes del Congreso, y el Poder Legislativo, a través del Senado, debe aprobar los tratados y los nombramientos presidenciales.

Separación de poderes

El gobierno de Estados Unidos se divide en tres poderes. Cada poder tiene su propio propósito: hacer las leyes, ejecutar las leyes, e interpretar las leyes.

Gobierno limitado

El gobierno limita su propio poder: debe acatar las leyes y sólo puede actuar utilizando poderes que le ha conferido el pueblo.

Revisión judicial

Permite a la Corte Suprema decidir si los actos y las leyes son inconstitucionales. Esto fue establecido en *Marbury vs. Madison* en 1803.

Federalismo

En este principio predomina la idea de que el gobierno central no controla todo el poder en la nación. Los estados tienen poderes reservados para ellos. Esta división de poderes a veces conduce a problemas entre los gobiernos estatales y el federal.

FUENTE: Martin Kelly, "Overview of United States Government and Politics", en <<http://americanhistory.about.com/od/governmentandpolitics/a/amgovoverview.htm>>, consultada el 10 de agosto de 2014.